

ผู้รับคำสั่งไม่มี “สิทธิ” ตามกฎหมาย ... เจ้าหน้าที่ไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

นางสาวจิตติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

Topic : สารคดี..ดี.. จากคดีปกครอง

สิทธิของคู่กรณีที่จะมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ใช้บังคับเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี มิใช่คำสั่งทางปกครองทุกประเภท และต้องเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือมีการรับรองสิทธิจากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายด้วย ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ที่ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องนั้น ดังเช่นเจ้าของอาคารที่ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจย่อมมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนแต่อย่างใด

คำสำคัญ : สิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปในทะเล, การรับฟังคู่กรณี, การอุทธรณ์คำสั่ง



เหตุเดือนร้อนของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรีสอร์ตบนเกาะแห่งหนึ่ง ต่อมา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการขนส่งทางน้ำได้ตรวจพบว่า บ้านพักรับรอง สะพานโครงสร้างไม้ ขานตากลากปีกเสา ค.ส.ล. ล่วงล้ำเข้าไปในทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค) จึงได้ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีและศาลจังหวัดมีคำพิพากษาลงโทษปรับ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตรวจสอบและพบว่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวยังคงอยู่ จึงมีหนังสือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 40 วัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (รองปลัดกระทรวงคมนาคม หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง) วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งในประเด็นเรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

(1) การออกคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(2) การออกคำสั่งไม่ปรากฏข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(3) การพิจารณาอุทธรณ์กระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์คือปลัดกระทรวงคมนาคม ไม่ใช่หัวหน้ากลุ่มภารกิจฯ



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ข้อกฎหมายที่สำคัญ : พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 30 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะออกคำสั่ง

มาตรา 37 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

มาตรา 45 วรรคสาม กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ออกตามความในมาตรา 21 วรรคสาม และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ข้อ 32 กำหนดว่า ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ถ้ากฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกระทรวงที่มีการแบ่งกลุ่มภารกิจ ให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้ (1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง (2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าในกลุ่มภารกิจ ให้เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น

ประเด็นแรก .การรับฟังคู่กรณีตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง และการให้เหตุผลตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ และสำหรับ “การรับฟังคู่กรณี” ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายว่า ใช้อย่างบังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองที่ “อาจกระทบถึงสิทธิ” ของคู่กรณี มิได้หมายความว่า คำสั่งทางปกครองทุกประเภท ดังนั้น หากคำสั่งทางปกครองใดไม่ใช่คำสั่งที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีแล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งคำสั่งทางปกครองใดจะเป็นคำสั่งที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีไว้หรือไม่ หรือมีการรับรองสิทธิจากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ โดยหากออกคำสั่งทางปกครองแล้ว สิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายของคู่กรณีอาจได้รับความกระทบกระเทือน เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง เสียก่อน แต่หากผู้ที่จะรับคำสั่งทางปกครองไม่ได้มี “สิทธิ” ตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับกับผู้นั้น เจ้าหน้าที่ย่อมพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

คำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าท่าย่อมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 118 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของอาคารหรือสิ่งอื่นใด รื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองบังคับกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อให้กระทำการตามกฎหมายหรือละเว้นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย คู่กรณีจึงหาได้มี “สิทธิ” ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครอง

ตามกฎหมาย อันอาจถูกกระทบ ตามนัยของมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เมื่อผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพในคดีอาญาว่าได้ปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปในทะเล โดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 117 วรรคหนึ่ง และมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ผู้ฟ้องคดีจึงหาได้มี “สิทธิ” ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงยอมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้น โดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง ในส่วนการให้เหตุผลตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ระบุเหตุผลไว้แล้วว่า ปัจจุบันจากการตรวจสอบผู้ฟ้องคดียังไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป พร้อมทั้งอ้างบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกคำสั่ง จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่จัดให้มีเหตุผล ซึ่งมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจเอาไว้ โดยชอบด้วยมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายใน 40 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่สาม รongปลัดกระทรวงคมนาคมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำเข้าไปในทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น เป็นการได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมเจ้าท่าตามคำสั่งกรมเจ้าท่าลงวันที่ 1 มิถุนายน 2535 จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่าซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามข้อ 32 (2) ของกฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ออกตามความในมาตรา 21 วรรคสาม และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ แต่โดยที่ปลัดกระทรวงคมนาคมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 วรรคสาม และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีคำสั่งกระทรวงคมนาคมลงวันที่ 8 ตุลาคม 2552 มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกระทรวง รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวง ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านการขนส่งแทน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงนามเห็นชอบตามที่ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายเสนอ แต่ในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวได้มีการพิจารณาคำสั่งที่สั่งให้รื้อถอน และหนังสืออุทธรณ์ ประกอบกับข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายพร้อมให้เหตุผลในการวินิจฉัยครบถ้วนแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำเข้าไปในทะเลตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือผู้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มอบหมาย เป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการรื้อถอนนั้น (ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 825/2560)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง โดยหากเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองจะต้องรับฟังคู่กรณีตามมาตรา 30

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่หากผู้ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย อันไม่มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ฝ่ายปกครองย่อมไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีตามบทบัญญัติดังกล่าว และหากคำสั่งทางปกครอง (ที่ทำเป็นหนังสือทุกประเภท) ได้ระบุข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พร้อมให้เหตุผลในการวินิจฉัยครบถ้วนแล้ว ถือว่าฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว นอกจากนี้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” เมื่อกฎหมายเฉพาะกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้แล้ว และผู้มีอำนาจดังกล่าวได้เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ย่อมเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 12 แล้วเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป มาตรา 12 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ล้วนเป็นเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ที่หากเจ้าหน้าที่คนใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดดังกล่าวแล้ว ย่อมมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ “**สายด่วนศาลปกครอง 1355**” และสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th ⇨ **เมนูวิชาการ** ⇨ **เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง**)
